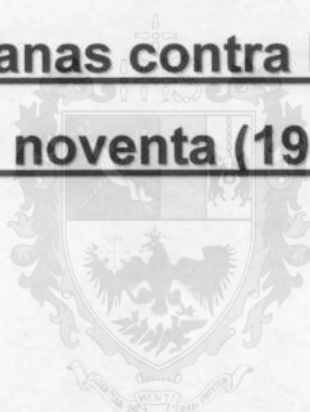




Facultad de Ciencias Sociales

**Políticas Colombianas contra las Drogas en la
década del noventa (1990-2002).**



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Trabajo de Licenciatura: Relaciones Internacionales.

Belza Knott, María Florencia.

Tutor: Arias Jorge

Relaciones Internacionales- 2006.

Índice:

1: Introducción:	4
▪ 1.i) Formulación del problema:	4
○ 1.i.i) Delimitación Espacial:	5
○ 1.i.ii) Delimitación Temporal:	5
○ 1.i.iii) Objetivos del estudio:	5
▪ ii) Método:	5
▪ iii) Capítulos siguientes:	6
2: Marco Teórico:	8
▪ 2.i) Políticas públicas:	8
○ 2.i.i)Elaboración de las políticas públicas:	9
○ 2. i.ii) Análisis de la elaboración de las políticas públicas:	10
▪ 2. ii) Concepto de política exterior:	13
○ 2. ii. i) Estudios sistémicos vs. Estudios basados en la toma de decisiones:	13
○ 2. ii. ii) Política doméstica y política exterior:	15
○ 2. ii.iii) La política exterior colombiana en la pos-Guerra Fría _ (avance):	16
▪ 2. iii) Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional:	16
○ 2.iii. i) Definición de Seguridad:	17
○ 2 .iii. ii) El problema del narcotráfico:	19
○ 2. iii. iii) Crimen Organizado:	20
○ 2. iii.iv) Análisis Previos:	21
▪ 2. iv) Definiciones:	24
3: El problema de las drogas:	27
▪ 3.1 Instrumentos fiscalizadores:	28
○ 3.1.i) Instrumentos de fiscalización Internacional:	28
○ 3.1. ii) Instrumento de fiscalización regional:	31
○ 3.1. iii) Políticas contra las drogas en Europa:	33
○ 3. 1. iv) Políticas contra las drogas Norteamericanas:	34
▪ 3.2 El problema de las drogas en Colombia:	43
○ 3.2 i) Legislación antinarcóticos colombiana:	48
▪ 3.3 Conclusión:	49
4. Política contra las drogas en la década del noventa:	51
▪ 4.1 Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994):	51
○ 4.1 i) Contexto Interno:	51
○ 4.1. ii) Política respecto al narcotráfico:	55
○ 4.1. ii. i) Fumigación:	56
○ 4.1. ii.ii) Extradición:	59
○ 4.1. ii. iii) Militarización:	61
○ 4.1. ii. iv) Legalización:	63
○ 4.1. iii) Relaciones Bilaterales:	66
○ 4.1. iv) Conclusión:	68
▪ 4.2 Ernesto Samper Pizano (1994-1998):	71
○ 4.2. i) Contexto interno:	71
○ 4.2. ii) Política respecto al narcotráfico:	73
○ 4.2. ii. i) Fumigación:	75
○ 4.2. ii.ii) Extradición:	76

○ 4.2. ii. iii) Militarización:	79
○ 4.2. ii.iv) Legalización:	80
○ 4.2. iii). Relaciones Bilaterales:	82
○ 4.2. vi.) Conclusión:	86
■ 4.3 Andrés Pastrana Arango (1998-2002):	89
○ 4.3. i) Contexto Interno:	89
○ 4.3. ii) Política respecto al narcotráfico:	91
○ 4.3. ii.i) Fumigación:	94
○ 4.3. ii.iii) Extradición:	97
○ 4.3. ii.ii) Militarización:	98
○ 4.3. ii. iv) Legalización:	103
○ 4.3. iii) Relaciones Bilaterales:	105
○ 4.3. iv) El Plan Colombia:	112
○ 4.3. v) Conclusión:	117
■ 4.4 Continuidades y cambios de las políticas contra las drogas en Colombia:	118
○ 4.4.i) Eficacia de las políticas contra las drogas de las administraciones de César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana Arango:	125
5. Conclusión:	128
6.0 Anexos:	133
■ 6.1:Gráfico I: Distribución del Gasto del Gobierno Colombiano 1998-2002.	133
■ 6.2: Gráfico II: Distribución de los recursos de la Iniciativa Andina.....	133
■ 6.3Gráfico III: Cantidad de hectáreas fumigadas y cultivadas de Amapola 1990-2002.....	134
■ 6.4: Gráfico IV: Cantidad de hectáreas fumigadas/cultivadas de Coca 1990-2002.....	134
7.0 Bibliografía:	135

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Políticas Colombianas contra las drogas en la década del noventa.

1) Introducción:

En el presente trabajo se examinarán las políticas diseñadas por el gobierno de Colombia, en la década del noventa, para combatir el problema de las drogas. El mismo es una aproximación descriptiva con el objetivo de analizar las continuidades y cambios en las mismas, así como de evaluar sus impactos sobre el fenómeno y la influencia norteamericana en el diseño de las mismas. El análisis de las políticas antinarcóticos se realizará en torno a cuatro variables debido a la importancia que las mismas han tenido tanto a nivel domestico como a nivel internacional y la recurrencia con que se plantean en la agenda política entre Colombia y Estados Unidos. Estas variables, adicionalmente, nos permitirán tener una aproximación de la influencia norteamericana en las mismas, en cuanto que tres de las mismas son impulsadas, primordialmente, por el país del norte.

El problema de las drogas en Colombia es muy complejo y se entrecruza con otros problemas, actuando, muchas veces, como catalizador de las crisis existentes. Las políticas diseñadas y aplicadas para hacerle frente al fenómeno no han arrojado resultados significativos, y muchas veces han sido contraproducentes. Desde la década del setenta, los distintos gobiernos colombianos han tratado de ponerle fin al fenómeno de las drogas, pero después de casi treinta años el país continúa siendo uno de los mayores productores y traficantes de cocaína, y un importante productor de marihuana y heroína. Es por eso que nos parece de gran relevancia un análisis de estas características.

1.i) Formulación del problema: ¿Cuáles son las continuidades y cambios de las políticas contra las drogas, diseñadas por las administraciones de César Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1990-2002)? ¿Cuáles son los impactos que las mismas han tenido sobre el problema de las drogas?

1.i.i) Delimitación Espacial: Se desarrollará una perspectiva amplia analizando las políticas adoptadas a nivel interno así como las políticas impulsadas por Estados

Unidos durante el periodo y el estado de las relaciones bilaterales entre ambos. Paralelamente se evaluarán los efectos sobre el fenómeno de las drogas.

1. i ii) Delimitación Temporal: El periodo de análisis será la década del noventa, en la cual se desempeñan tres administraciones: César Gaviria Trujillo (1990-1994), Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y Andrés Pastrana Arango (1998-2002)

1.i .iii) Objetivos del estudio:

1. Objetivos Generales:

- Analizar las continuidades y cambios de las políticas contra las drogas aplicadas en Colombia durante la década del noventa en función de cuatro variables: extradición; militarización; legalización, fumigación.

2. Objetivos Específicos:

- Examinar la influencia norteamericano en las políticas colombianas
- Analizar los impactos de las políticas antinarcóticos adoptadas en Colombia
- Describir las relaciones bilaterales de Colombia y Estados Unidos en torno al fenómeno.

1. ii) Método

Las fuentes que serán de utilidad para realizar el estudio son de dos tipos: primarias y secundarias. Entre las primarias se distinguen: los documentos del Gobierno Colombiano respecto a la cuestión de las drogas, las leyes sancionadas por el Congreso colombiano, y documentos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de Colombia.

Las fuentes secundarias son aquellas donde resaltan conceptualizaciones y teorías sobre el narcotráfico y toda aquella bibliografía respecto al problema de análisis.

Debido al carácter de ilegalidad del cultivo, procesamiento, distribución y tráfico de drogas, existe cierta dificultad de acceso y multiplicidad de datos respecto al fenómeno, por lo cual a fin de tener un acercamiento lo más certero posible se han realizado promedios entre los datos proporcionados por diversas fuentes nacionales e internacionales. Así, los datos utilizados a lo largo de este trabajo son un promedio entre las fuentes del Observatorio de drogas de Colombia, el Internacional Narcotics Control Strategy Report, INCSR, elaborado por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs del Departamento de Estado de Estados Unidos.

1. iii) Capítulos siguientes:

El trabajo se dividirá en cuatro capítulos. El Capítulo I contiene el marco teórico general en el cual se insertará el tema analizado, subdividiéndose tal marco en cuatro partes. La primer parte se ocupará del concepto de políticas públicas, en la segunda se definirá el elemento conceptual política exterior, concentrándonos en el estudio de la interrelación entre política doméstica y política exterior, en la siguiente parte se analizarán los conceptos de Seguridad y de narcotráfico. Y por último se brindarán las definiciones de las distintas dimensiones utilizadas en este trabajo, así como también se definirán aquellos conceptos utilizados en el desarrollo del trabajo.

En el Capítulo II se detallarán brevemente los instrumentos de fiscalización de drogas a nivel internacional, regional y las leyes de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos en torno al fenómeno. También se describirá el desarrollo del fenómeno en Colombia, las leyes del país respecto a este y las consecuencias que el mismo provoca al interior del país.

En el Capítulo III se desarrollarán de manera exhaustiva las políticas contra las drogas diseñadas por los gobiernos de César Gaviria, Ernesto Samper Pizano y Andrés Pastrana, en función de las variables antes mencionadas. También se describirá el estado de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos y por último

se realizará un análisis de las continuidades y cambios de las tres administraciones estudiadas en materia antinarcóticos y el resultado de estas.

En el Capítulo IV se desarrollarán las conclusiones y se ofrecerán políticas alternativas frente al fenómeno de las drogas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2) Marco Teórico:

El marco teórico presentado a continuación será subdividido en cuatro partes. La primera definirá el concepto de *políticas públicas*, ya que el trabajo abordará las políticas contra las drogas diseñadas desde el estado colombiano. En la segunda parte se definirá el elemento conceptual *política exterior* concentrándonos en el estudio de la interrelación entre política doméstica y política exterior, debido a que en Colombia la política interna y externa se vinculan e influyen constantemente. En la tercera parte se analizarán los conceptos de *seguridad y de narcotráfico*. Tanto Estados Unidos como Colombia han definido a este, como una amenaza a la Seguridad Nacional lo cual hace necesario una especificación de estos conceptos, debido al carácter multidimensional de los mismos. Estados Unidos encuadró al fenómeno de las drogas dentro de los “*Conflictos de Baja Intensidad*” por lo cual también se definirá este concepto. Adicionalmente se explicarán los distintos enfoques en los que se han enmarcado los estudios en torno a las políticas contra las drogas colombianas y la relación bilateral con los Estados Unidos.

Por último se brindarán las definiciones de las distintas dimensiones utilizadas en este trabajo, así como también se definirán aquellos conceptos utilizados en el desarrollo del mismo.

2.i) Políticas públicas

Las políticas públicas son definidas como “*el conjunto de actividades de las instituciones del gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos*”¹. Según Pallares a esta definición hay que agregarle una serie de consideraciones:

- Las mismas deben ser consideradas como “**proceso decisional**”, es decir, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo en un plazo de tiempo.
- Los casos de “**inacción**”, ya que “*una política puede consistir en lo que no se está haciendo*” (Hecló 1972).

¹ Pallares, Frances (1988) “*Las políticas públicas: El sistema político en acción*”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141

- Para que una política sea considerada como pública tiene que ***“haber sido generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones, y organizaciones gubernamentales”***.

Una vez definido el concepto de políticas públicas, se abordarán los instrumentos de acción de las mismas, que pueden definirse en²:

- Las **normas jurídicas** que según Pallares constituyen el único recurso propio y exclusivo del estado *“Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que elaboran y ejecutan”*
- Los **servicios de personal** que elaboran las políticas. Aquellas personas de la Administración Pública encargadas de elaborar las políticas.
- **Recursos materiales**, debido que para poder llevar a cabo las políticas es necesario contar con recursos, que en su mayoría se obtienen del pago de impuestos de los ciudadanos.
- **Persuasión**, según Pallares este es fundamental *“ya que los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”*

2.i.i) Elaboración de las políticas públicas:

Existen dos modelos principales que explican como se elaboran las políticas públicas: el modelo racional, el cual plantea que en un primer momento se debe recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Luego se deben definir todas las alternativas posibles par enfrentar cada problema. Por último, se trata de hacer un análisis omnicomprendivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias.

² Aquí se sigue el planteamiento de Peters (1982), que en realidad, afirma Pallares, “es una adaptación a la tipología de productos del sistema político establecida por Almond y Powell (1978)”. Pallares, Frances (1988). Ob.cit. Pág.144

Sin embargo, en la práctica, la toma de decisiones no se produce de manera tan racional y tampoco se cuenta con toda la información. Otra crítica a este modelo es la idea de que todo proceso de elaboración parte de cero. No existe, prácticamente una política que parta de cero, casi todas son políticas que han sido planteadas con anterioridad.

El otro modelo es el incrementalismo, planteado por Ch. Lindblom (1959, 1968, 1979). El cual pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior como las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis bajo este modelo racional, la inexistencia de métodos de previsión y de evaluación satisfactoria, y el conflicto de intereses. En función de esto, el incrementalismo, parte del hecho que en la práctica, la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente, este plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. A pesar de que el mismo también ha recibido fuertes críticas, en la actualidad, existe un gran consenso que acepta el modelo incremental como descripción genérica del proceso de elaboración de las políticas públicas.

2. i.ii) Análisis de la elaboración de las políticas públicas:

La elaboración de una política según Pallares debe entenderse *“como una sistematización que permita plantarse las cuestiones con posibilidades de anticipación y previsión. Una política se redefine continuamente en su proceso de aplicación y puede estar sujeta a cambios en función de su rendimiento, pero si no se han previsto mecanismos para su evaluación y cambio, este será más difícil y se hará con menor capacidad de orientación”*³.

Las distintas etapas por las cuales atraviesa una política pública, han sido descritas por diversos autores. Pallares describe tres grandes momentos del proceso *“La formulación de las políticas, la implementación o su proceso de aplicación práctica y la evaluación de su rendimiento.”*

³ Pallares, Frances (1988) . Ob.cit. Pág. 150

1-La formulación de las políticas:

La formulación está compuesta a su vez de cinco etapas: A) Establecimiento de la agenda política. B) La definición de los problemas. C) La previsión. D) Establecimiento de objetivos. E) La selección de la opción.

A) El establecimiento de la Agenda política:

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, crear una política frente a ellas. Para esto se requiere recepcionar las demandas, captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes. El por qué cierto tipos de demandas logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas otras no, no ha sido explicitado claramente, sin embargo la mayoría de los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otro elementos como crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan aun amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad.

B) Definición del problema:

Una vez establecida la agenda política, se deben definir los problemas. Es necesario identificar sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se deriven de ellos.

Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.

C) La previsión:

Se basa en la idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro.

D) Establecimiento de objetivos:

Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representa una de las características básicas para la configuración de la política. Conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Por ejemplo el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.

E) Selección de la opción:

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta. De esta forma, como señala Pallares, *“una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación”*.

2- Implementación:

La mayoría de los autores en materia de implementación coinciden que no existe una separación radical entre la formulación y esta. Es difícil determinar donde acaba la formulación y empieza la implementación, esto se debe por un lado al hecho mismo como señala Pallares, de *“la dificultad de definir qué es una política”*. Barret y Fudge (1981) consideran la implementación *“como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que*

quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”⁴. El régimen político es el encargado de la implementación de las políticas públicas.

3- Evaluación, continuidad o cambio:

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”, (Pallares).

Lasagna explica que en la política exterior de un estado, existen tres tipos de cambio en base a su intensidad y duración. Las cuales pueden utilizarse para evaluar las continuidades y cambios de las políticas públicas de un estado. La *reestructuración* que se da de forma rápida y es un cambio fundamental en los lineamientos básicos de política. La *reforma* es un proceso lento, incremental y parcial, aunque referido a aspectos básicos de la política. El *ajuste* es un cambio menos intenso, cotidiano, que ocasiona pequeñas alteraciones en la política⁵.

2. ii) Concepto de política exterior:

2. ii. i) Estudios sistémicos vs. Estudios basados en la toma de decisiones

Los estudios de política exterior se pueden dividir en: sistémicos y **basados en la toma de decisiones**.

Los estudios sistémicos pueden ser subdivididos en tres categorías (cada una de ellas abarca un complejo set de modelos y teorías): a) realismo, b) sociedad global y, c) marxismo (Holsti 1999).

⁴ Barrett y Fudge (1981) “Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy”, pp. 24-25.

⁵ Lasagna, M. (Julio-Septiembre 1995) “Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. Estudios Internacionales No. 111

a) El realismo ha adquirido distintas variantes (clásico, estructural, neoclásico) pero aquí nos concentraremos en la variante clásica. Esta variante se estructura en torno a la concepción del sistema internacional como uno de anarquía estructural, y ve como motivaciones centrales al accionar de un Estado el interés nacional, la búsqueda de la seguridad y el logro de un balance de poder a nivel del sistema.

Entonces, la política exterior de un Estado se estructuraría en base a respuestas al sistema internacional pensando siempre en las motivaciones ya nombradas. De allí la visión del Estado como un actor unitario o “caja negra” definido por el sistema internacional y no por sus fuerzas domésticas.

b) La perspectiva de la sociedad global no deja de prestar atención a las motivaciones del realismo, aunque se interesa por una agenda más amplia de problemas a nivel global como ser medio ambiente y enfermedades venéreas. El sistema internacional es visto como una sociedad interdependiente donde los actores principales son tanto los Estados-nación como una amplia gama de actores no gubernamentales. La política exterior de un Estado se estructura en respuesta a: una agenda creciente de amenazas y oportunidades derivadas de necesidades del ser humano; y la consideración de posturas de actores no-estatales relevantes.

c) Por último, la perspectiva marxista se separa de las visiones estado-céntricas caracterizando al sistema internacional como uno de naturaleza capitalista donde los actores centrales son las clases sociales. El proceso vigente en el sistema internacional es aquel motivado por intereses de clases y guiado por la división internacional del trabajo. Consecuentemente, la política exterior de un Estado surge de la posición relativa del Estado en cuestión.

Por otra parte, se sitúan los estudios basados en la toma de decisión. La primera perspectiva, aquella de política burocrática, ve a la política exterior de un Estado como la resultante de procesos de toma de decisión intra- e inter-burocráticos. La segunda perspectiva es la de dinámicas de grupo, la cual se basa en la toma de decisiones de pequeños grupos de élite, y se centra en la premisa de